RELACIONS SUD-NORD, 2006
QUÈ FEM A CATALUNYA?



La acción humanitaria española en el periodo 2003-2006. De la manipulación a la normalización.

Francisco Rey Marcos
Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

1. Introducción.

Si los cambios en el contexto internacional y en el escenario político nacional sucedidos en el periodo 2003-2006 han influido notablemente sobre el conjunto de la cooperación para el desarrollo, estas influencias se tornan dramáticas si nos referimos a la acción humanitaria. En efecto, si el año 2003 y los primeros meses de 2004 se caracterizaron por una clara instrumentalización del humanitarismo como elemento pretendidamente justificador de la guerra de ocupación de Iraq, en el caso de nuestro país, el cambio de gobierno abrió nuevas perspectivas en materia humanitaria, que se plasman en la incorporación a la iniciativa internacional de Buena Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship* GHD) a finales de 2004, y en la aprobación y puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 que, por vez primera, concede una importancia relevante a la acción humanitaria dentro de la cooperación española.

Sin embargo, los compromisos del Plan Director y de los sucesivos Planes anuales de Cooperación Internacional (PACI) de 2005 y 2006 se han cumplido menos de lo previsto y los avances en materia de gestión de la ayuda han sido escasos. A principios de 2007 se prevé que estén aprobadas las dos Estrategias Sectoriales que desarrollen y concreten lo previsto en la Plan Director en materia humanitaria (Estrategia de Acción Humanitaria y Estrategia de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz), pero las grandes expectativas suscitadas por el Plan Director en esta materia se están viendo en alguna medida defraudadas. Además, algunos de los temas que ya analizábamos en estas mismas páginas hace cuatro años[1] se manifiestan de modo recurrente todavía: confusión conceptual, dificultades en el manejo de cifras, elevado peso del componente militar en la ayuda, problemas organizativos y de gestión, actitud reactiva y poca atención a los temas de calidad por parte del conjunto de actores, entre otros.

En las siguientes páginas haremos pues un rápido recorrido por lo que ha supuesto este periodo para la acción humanitaria española planteando al final algunos de los retos que aún no han sido resueltos y haciendo algunas propuestas[2]. El año 2007 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hará el "Examen" de la cooperación española y, por vez primera dentro de este proceso de *"peer review"* que realiza el CAD, se incluyen de modo relevante las cuestiones humanitarias. Será una buena oportunidad para valorar la solidez de los avances y compararlo con lo sucedido en otros países. Porque como dice el refrán "una cosa es predicar y otra dar trigo".

2. El telón de fondo: cuatro años de aumento de crisis y de la complejidad de los desastres.

Simplemente queremos aquí recordar que los años a los que nos estamos refiriendo han batido los "records" en materia de población afectada por desastres naturales y conflictos armados y los datos disponibles al día de hoy así lo muestran[3].

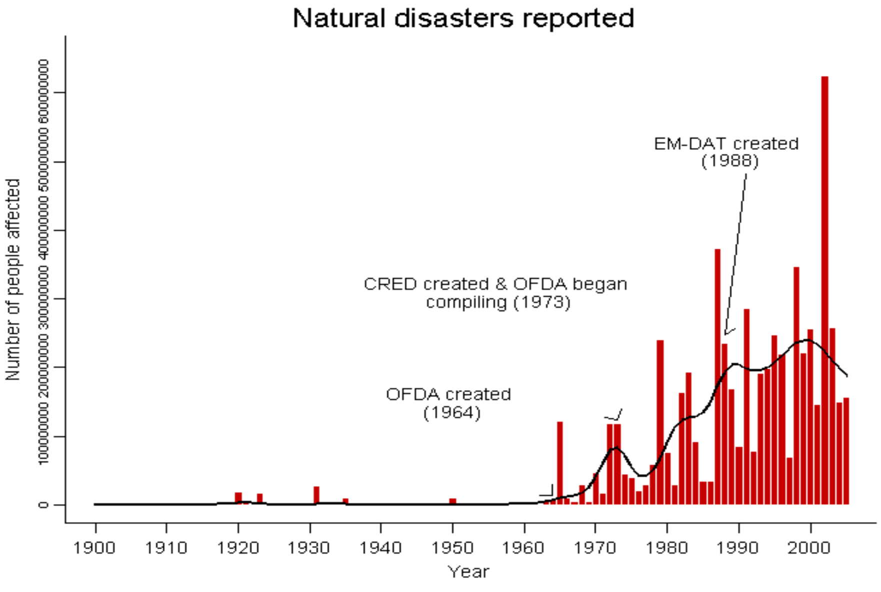
---

[1] Rey Marcos, F*; L`ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002*, Relacions sud-nord 2003: què fem a Catalunya. Federació Catalana d`ONG per el Desenvolupament; Barcelona 2003.

[2] Para profundizar en años concretos de este periodo pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que coordina el IECAH. *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente.* IECAH, Médicos sin Fronteras, 2005. *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más*. IECAH, Médicos sin fronteras, 2006. Ambos y otros documentos relacionados en http://www.iecah.org

[3] Para información estadística sobre desastres de todo tipo y tendencias ver la página del Centro de Epidemiología de Desastres de la Universidad de Lovaina (CRED -Bélgica) http://www.em-dat.net

Figura 1. Personas afectadas por desastres naturales



Fuente. CRED 2005.

Baste recordar que en este periodo (finales de 2004) se produjo el tsunami que asoló las costas asiáticas y que ha sido una de las grandes tragedias de las últimas décadas[4]. Pero junto a esto han existido numerosos "tsunamis olvidados" que cotidianamente producen numerosas víctimas y ante los cuales la respuesta internacional es muy escasa. Numerosos países se han visto afectados por desastres de componente natural, pero a estas alturas parece claro que muchos de ellos se han visto agravados por la mala gestión de los recursos naturales y en especial por el calentamiento climático.

Respecto a los conflictos armados, el periodo se ha visto marcado por la guerra de Iraq, por la de Afganistán y por el agravamiento de la situación el Palestina, Darfur (Sudán), Somalia, zonas e la República Democrática del Congo y por la continuidad de otras crisis como Sri Lanka, Colombia, Haití, ... pero sobre todo por un aumento de la complejidad de estos conflictos al calor de la mal llamada y omnipresente "guerra contra el terror"[5] que ha tenido consecuencias nefastas sobre la ayuda humanitaria.

3. Una comunidad internacional reactiva en proceso de clarificación.

Para entender mejor algunos de los cambios en la ayuda española recogemos a continuación telegráficamente algunos procesos e iniciativas puestos en marcha a escala internacional en este periodo que la afectan o a los que la cooperación española se ha adherido:

3.1. La Buena Donación Humanitaria. La iniciativa de la GHD surge en 2003 auspiciada por la cooperación sueca, ente otras, para establecer criterios comunes que comprometan a los donantes en momentos en los que la confusión sobre lo que es o no es humanitario y la manipulación del concepto alcanzaban cotas increíbles. La primera Conferencia de la GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo. Las propuestas de la GHD han sido recogidas por el CAD que ha ido adoptando algunas cuestiones y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro. Pese al escepticismo con el que numerosas organizaciones, sobre todo ONG, ven la GHD, en el ámbito

[4] Ver el artículo al respecto en este mismo volumen.

[5] Para cifras sobre estas cuestiones ver Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2006!; Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. 2006. Existen ediciones anuales del Informe.

español, la incorporación de nuestra cooperación a ella en su reunión de Ottawa en el año 2004 ha sido positivamente valorada por el resto de actores humanitarios en la medida que supone una voluntad por vincularse a las corrientes más avanzadas y a hacer hincapié en los principios y valores humanitarios y en su marco jurídico. No obstante, la AECI no ha elaborado en este periodo su plan de acción para el cumplimiento de los puntos de la GHD y es esta una asignatura pendiente para el futuro.

3.2. El Informe "*Humanitarian Response Review*" (HRR). Al inicio de 2005 el Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Respuesta de Socorro de la ONU, Jean Egeland, encargó un informe a una comisión independiente sobre la respuesta humanitaria en su conjunto. Durante los meses de febrero a junio de 2005 esta comisión realizó una investigación entre lo que se dio en llamar las "cuatro familias" de actores humanitarios: las agencias humanitarias de Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y, por último, otros actores como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se mantuvieron también contactos con el conjunto de países donantes y con la GHD así como con el IASC (Comité Permanente Interagencias). Este enfoque dejaba fuera a los organismos públicos de países afectados por desastres, así como a otro tipo de organizaciones que en ellos trabajan en la prevención y en la respuesta. En consecuencia, fue criticado, pero ello no obsta para que muchas de las conclusiones del Informe sean de gran interés.

El Informe final[6] fue publicado en agosto de 2005 y recoge algunos hallazgos, conclusiones y recomendaciones que han estado en la base del Programa de Reforma Humanitaria, emprendido por el Vicesecretario General de Asuntos Humanitarios a finales del 2005 y actualmente en curso.

3.3. Programa de Reforma Humanitaria de la ONU.

Desde una perspectiva práctica, el Programa de Reforma Humanitaria engloba tres componentes complementarios: fortalecimiento de la capacidad de respuesta humanitaria mediante el llamado sistema de "clusters", reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria y seguridad de una financiación predecible mediante el fortalecimiento del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).[7]

Por último en este apartado hay que citar la aprobación en la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2005 del principio "responsabilidad de proteger" para hacer frente a situaciones de genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones masivas de derechos humanos.

4. Años de mutación en la acción humanitaria española.

Si el año 2003 se caracterizó por el uso de la retórica humanitaria en la guerra de Iraq, posteriormente los pasos han sido en la línea de alinear a nuestra cooperación en el conjunto de los donantes y "normalizar" la acción humanitaria dentro de un donante medio como es nuestro país.

4.1. La acción humanitaria en el Plan Director.

En enero de 2005 comenzaba su andadura el Plan Director 2005-2008 que incluye por vez primera referencias precisas sobre acción humanitaria. El capítulo de acción humanitaria (AH) comienza con algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998).
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así el Plan Director proclama que

[6] Puede obtenerse el Informe en www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf
[7] Para más información en español ver Boletín IECAH nº 1 http://www.iecah.org

“El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección**. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación** son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al Derecho internacional**.”

Se establecen como ejes estratégicos y compromisos:

- Adecuación institucional de los órganos de la Cooperación Española existentes a las particularidades requeridas en la AH de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum operacional* En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.
- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.
- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso

- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

4.2. Los PACI 2005 y 2006.

En ambos PACI se incorpora un apartado de AH pero los avances en relación a los objetivos y líneas estratégicas antes enunciados han sido lentos.

5. Un análisis de las cifras.

Desde 2003 a 2005 los fondos computados como ayuda humanitaria, primero, y como acción humanitaria, después, han crecido, pero subsisten problemas a la hora de contabilizar los gastos que hacen que en ocasiones –como sucedió en 2004 y que recogemos en la tabla, las cifras bailen de modo espectacular.

Figura 2. Ayuda Humanitaria Española. 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 defini.	2005
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[8]	13,9	34,01
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15.1%	25,6%	31,2%
AOD Mª de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[9]	0.93	24,23
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25[10]	4,25	15,47
Comunidades Autónomas							18,08	18,45	24,14
Entidades locales							0	6,21	10,13

Elaboración propia. En millones de Euros constantes de 2001. Fuente PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, Avance seguimiento PACI 2004. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años. No hay aún cifras de 2006.

De la tabla se extraen algunas conclusiones:

- Duplicación de fondos en 2005 respecto a 2004.
- Crecimiento de los fondos ejecutados por la AECI

[8] En el Avance Seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 Euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI

[9] En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 Euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

[10] Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005

- Fluctuación en las partidas de acción humanitaria computadas al Ministerio de Defensa reflejo de cierta confusión
- Crecimiento de las partidas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).
- Crecimiento de la aportación humanitaria de las Comunidades Autónomas (CC.AA)
- Crecimiento de la aportación de las entidades locales. La suma de CC.AA. y entidades locales supone casi un tercio del total de la ayuda.

De este modo, el crecimiento en los fondos está bastante repartido lo que es reflejo de una tendencia del conjunto de la cooperación española e internacional, aunque no se llega al compromiso del 7% de la AOD bilateral.

6. Distribución geográfica.

Aquí, los cambios han sido muy grandes y si en 2003 el principal país receptor fue Iraq, en 2004 y 2005 la asignación de recursos ha sido hacia África y Asia.

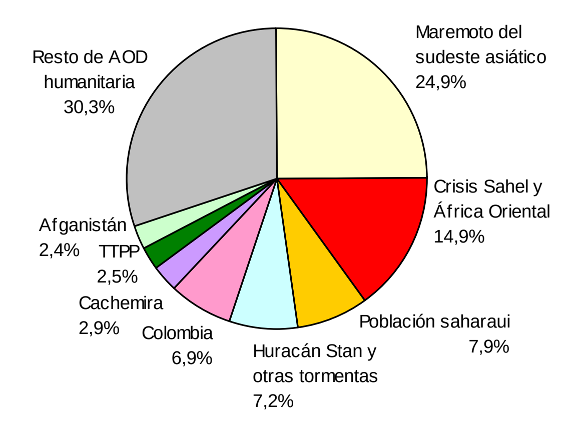
Figura 3. Evolución de la distribución regional de la AOD Bilateral en Ayuda Humanitaria

Regiones	2003 (€)	2003 %	2004 (€)	2004 Total %	2004 % (Total menos no especificados)
África del Norte	4.056.336	**5**	10.452.296,30	**10,7**	**12,8**
África Subsahariana	4.444.614	**6**	18.905.089,70	**19,4**	**23,3**
Extremo Oriente	248.683	**0,3**	1.672.888,80	**1,7**	**2,1**
Oriente Medio (Iraq sobre todo)	20.870.068	**26**	15.246.973,20	**15,7**	**18,8**
Centro y Sur Asía	x	**x**	8.283.190,20	**8,5**	**10,2**
Asia, No Especificados	x	**x**	87.029,70	**0,1**	**0,1**
América Central y Caribe	588.704	**1**	13.650.163,70	**14**	**16,8**
América del Sur	28.963.169	**37**	4.838.554,80	**5**	**5,9**
Europa	150.000	**0,2**	7.993.352,50	**8,2**	**9,8**
PVD Sin Especificar	19.606.017	**25**	16.281.736,60	**16,7**	**x**
Total	78.927.591	**100**	97.411.276	**100**	**100,00**

Fuente: Informe *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005*, a partir de datos facilitados por la Subdirección Gral. de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC

En 2005 la tendencia aún es más clara:

Figura 4. Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005)



Fuente. Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Octubre 2006.

Es de destacar también el aumento del compromiso multilateral de nuestra AH visible en la aportación al CERF de la ONU de 12 millones de dólares en 2006.

7. Balance general y retos de futuro.

En estos cuatro años la AH española ha modificado enormemente su perfil, pasando de ser un simple instrumento de la acción política en la guerra de Iraq a ir adecuándose a las tendencias en el conjunto de la comunidad donante y a irse consolidando como una herramienta con especificidad respecto a otros instrumentos de la cooperación. Numerosos actores se han sumado a ello y es destacable el peso de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos así como la consolidación de un grupo de ONG con capacidades propias y experiencia creciente en el sector. Todo ello, configura un panorama prometedor pero que hay que ir fortaleciendo.

Pero si este elevado grado de descentralización característico de la cooperación española es positivo en la medida que refleja el interés de la población, en la respuesta humanitaria es complejo y dificulta la coordinación de los esfuerzos. Por ello, se debería avanzar en los mecanismos de mejora de la coordinación ente los actores.

La puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria en 2007 debiera servir para avanzar en los compromisos que ya hacía el Plan Director en materia de reformas estructurales en la gestión de la ayuda y, en concreto, en el proceso de reforma de la AECI.

Otras cuestiones serían[11]:

7.1.Cumplimiento de compromisos internacionales.

Simplemente enfatizar el hecho de que la incorporación de España a la GHD es un acontecimiento que debe ir plasmándose en realidades: elaboración del Plan de Acción para el cumplimiento de los 23 principios. Junto a esto, es una oportunidad para difundir el debate humanitario entre otros actores y muy en especialmente en nuestro caso, entre la cooperación descentralizada. Ello influiría en una mayor adecuación de la AH a las necesidades de las diferentes crisis que vive nuestro mundo y sin duda a una mejora de la AH española y a nuestro papel como donante.

7.2. Mayor dedicación a fortalecimiento de capacidades locales de respuesta y preparación ante desastres.

La AH española debería dedicar más esfuerzos y recursos al fortalecimiento de estas capacidades en países proclives a desastres de todo tipo y conflictos violentos. Este componente debería incluirse en los documentos de Estrategia País y otras herramientas de planificación a través de programas de gestión de riesgos, mapeo de vulnerabilidades y capacidades, etc.. Latinoamérica en su conjunto debería entrar dentro de estas consideraciones.

Sería necesario que la AH española dedicara más atención a la actuación en situaciones de conflicto violento y al papel de la cooperación en general y la AH en particular en la construcción de la paz. La puesta en marcha de la Estrategia de prevención de conflictos y construcción de la paz debiera servir para establecer sinergias con la AH y a clarificar su papel en estos contextos.

7.3. Avanzar en la reforma institucional y organizativa de la acción humanitaria española.

No se trata sólo del fortalecimiento de la AECI en la materia y de la creación de la Unidad de Acción Humanitaria que el Plan Director prevé. Se trata de profundizar los sistemas de

---

[11] Tomado parcialmente de otros trabajos del autor. Rey Marcos, F. *La acción humanitaria en España, algunos elementos de reflexión*, Foro FRIDE, agosto 2006.

coordinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de modo coherente. Varios aspectos aparecen como fundamentales:

- Definición del “modelo” de actuación de la AECI en esta materia: cuándo actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos, ..
- Establecimiento de protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG.
- Mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración Central. Reconocimiento del liderazgo del MAEC – AECI. Clarificación del papel del Ministerio de Defensa en esta materia. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida.
- Fijación de sistemas de colaboración con ONG no sólo para la financiación sino para otras cuestiones (información, sistemas de alerta, formación, ...)
- Fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y en general de los actores en el terreno en esta materia.

Al mismo tiempo debería fortalecerse el grupo de ONG humanitarias que se ha ido consolidando en nuestro país y tomar perfiles propios. Por ejemplo ¿por qué en los documentos de la Coordinadora de ONGD o en su propia web no se informa de que existe un Código de ayuda humanitaria[12] para las ONG desde el año 1994 con carácter internacional? ¿Por qué no se impulsa y recomienda su conocimiento y eventual firma entre aquellas ONG que quieren trabajar en este terreno?.

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos éticos, jurídico, institucional y de procedimientos que es propio de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

En ese sentido, respecto a la utilización de medios y capacidades militares y dado que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 incorpora la ayuda humanitaria y la reconstrucción como funciones de las fuerzas armadas, creemos que nuestro país debe ser muy riguroso con la llamadas Directrices de Oslo y el resto de Directrices en esta materia auspiciadas por OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU) y otros organismos, limitando y orientando esta participación[13]. Debe respetarse en cualquier caso el liderazgo civil de la acción humanitaria tal como plantean las citadas Directrices y es asumido por la GHD.

La cuestión de la coherencia de políticas es compleja en acción humanitaria y puede llevar a lo que se ha llamado irónicamente “las incoherencias de la coherencia”. Los objetivos de la AH no pueden ser meramente instrumentos de otras políticas, o estar al servicio de otros fines por legítimos que estos puedan ser.

7.4. Consolidar el incremento cuantitativo de la AH mejorando su asignación

Los primeros datos de cumplimiento y las previsiones para el periodo del Plan Director 2005-2008 son esperanzadores y debieran permitir llegar al objetivo del mismo del 7% de la AOD bilateral dedicado a AH. También los datos son alentadores en lo que respecta a la asignación

---

[12] De nombre complicado “Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el socorro en casos de desastre” es el documento de compromiso fundamental de las ONG en esta materia.

[13] *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief* . Oslo Guidelines. 1994. También *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, de marzo de 2003, y conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003*. Junto a ellas, Civil Military Relationship in Complex Emergency. IASC Reference Paper. June 2004. Todas en www.ochaonline.un.org/mcdu/guidelines

de fondos en función de la gravedad de las crisis. Ahora bien, quedan sin resolver aún otras cuestiones cómo:

- Mecanismos de financiación específica y previsible para las ONG. Convenios marco. Mecanismos de acreditación. Seguimiento y evaluación.
- Mecanismos de financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos..
- ¿Sería posible un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta?

7.5. Una apuesta decidida por la calidad.

El mundillo humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP, de HAPI[14], o de los procesos en OCHA (clusters, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicitación de buenas prácticas.

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. La incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria a esta cuestión es fundamental. Sólo así podremos pasar de un debate ideológico con muchos de ellos, por ejemplo las fuerzas armadas, a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc.. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

Siendo los recursos humanos fundamentales en AH y teniendo algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.) una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante debería abordarse esta cuestión. (formación , reciclaje, disposiciones específicas, ...)

7.6. Trabajar más en la sensibilización pública y en la educación

El sector humanitario, salvo excepciones, no ha impulsado nada parecido a la educación para el desarrollo y ha usado las campañas divulgativas, preferentemente, con una orientación hacia la captación de recursos. Conscientes de la percepción a veces simplista de las cuestiones humanitarias por parte de la población, se deberían impulsar iniciativas que profundizaran más en los mensajes sobre el porqué de las crisis, de los desastres, la realidad de la ayuda en el terreno, sus dificultades, etc. Eso mitigaría la solidaridad epidérmica y episódica de nuestra población. En cualquier caso, parece un deber ético de los actores humanitarios que evitaría, también, el creciente oportunismo de organizaciones sin experiencia en estas cuestiones que aparecen pidiendo fondos tras cada emergencia. Fenómeno que va en ascenso y que continuará en el futuro.

7.7. Impulsar la reflexión y la investigación en esta materia.

Ligado a muchas cuestiones que hemos dicho antes, es preciso aumentar la comunidad de personas que contribuyen a la mejora de la AH mediante el análisis, la reflexión, el seguimiento de iniciativas internacionales, la evaluación, la formación, ... en esta materia. Las instituciones públicas deberían impulsar esta reflexión, la sistematización de experiencias, la crítica, en definitiva aspectos que nutran y se nutran de la práctica de la ayuda.

Publicado en el libro de la Federación catalana de ONGD, *Relacions Sud-Nord 2006.Què fem a Catalunya. Barcelona 2007.*

---

[14] ALNAP es una Coordinadora internacional para la Evaluación de la Acción Humanitaria . HAPI es una iniciativa para la rendición de cuentas en el sector humanitario. Ver detalles de ambas en www.iecah.org